VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 83)
z dnia 24 października 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 83)

24 października 2018 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 15/18, SK 6/18.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Przemysław Sobolewski** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Jolanta Bucińska, Marcin Spyra** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych z wicedyrektorem Przemysławem Sobolewskim.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą, ale proponuję drobne korekty na wniosek posłów prowadzących. Pani poseł Barbara Bartuś prosi, abyśmy zdjęli z porządku obrad sprawę SK 5/18, ponieważ wymaga ona jeszcze dopracowania. Podobnie sprawa SK 9/18 prowadzona przez pana posła Wojciecha Szaramę. Czyli porządek dzisiejszy ograniczymy do dwóch spraw: SK 15/18 i SK 6/18.

Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, uznam, że porządek został przyjęty. Sprzeciwu nie słyszę.

Przystępujemy do realizacji dzisiejszego porządku. Pierwsza sprawa SK 15/18, pani poseł Barbara Bartuś ma głos. Proszę bardzo.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa dotyczy skargi konstytucyjnej z 17 sierpnia 2017 roku. Przedmiotem skargi jest art. 53 ust. 4 oraz art. 27 ustawy z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przygotowane stanowisko Sejmu jest na umorzenie postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ja z tym stanowiskiem się zgadzam, natomiast o jego uzasadnienie proszę Biuro Analiz Sejmowych.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Jolanta Bucińska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, tak jak pani poseł była uprzejma powiedzieć, sprawa SK 15/18 dotyczy art. 27 i art. 53 ust. 4 ustawy z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Art. 27 tej ustawy określa podstawy nabycia prawa do emerytury. Według niego, osobom ubezpieczonym, urodzonym przez 1 stycznia 1949 roku, przysługuje emerytura, jeżeli spełnili łącznie następujące warunki: osiągnęli wiek emerytalny wynoszący co najmniej 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, mają okres składkowy/nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, z zastrzeżeniem art. 27a. Z kolei kwestionowany art. 53 ust. 4 określa zasady ustalania wysokości emerytury w przypadku tzw. przechodzenia z emerytury na emeryturę. Jego brzmienie jest następujące: „Przepisu ust. 3 nie stosuje się, jeżeli zainteresowany po nabyciu uprawnień do świadczenia, którego podstawę wymiaru wskazał za podstawę wymiaru emerytury,

podlegał co najmniej przez 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym”.

Pytanie prawne powstało w związku z następującym stanem faktycznym. W 2008 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyznał skarżącemu prawo do tzw. wcześniejszej emerytury. Następnie skarżący w 2014 r. wniósł o przyznanie emerytury w wieku powszechnym, wskazując, że po przyznaniu wcześniejszej emerytury pozostawał w ubezpieczeniu przez 30 miesięcy. ZUS przyznał skarżącemu emeryturę od 1 kwietnia 2014 r., tzw. emeryturę w wieku powszechnym, bez przeliczenia 24% kwoty bazowej, z uwagi na brak przepracowanych 30 miesięcy. Skarżący nie kwestionował poczynionych przez ZUS ustaleń faktycznych. W 2016 roku skarżący ponownie złożył wniosek o przyznanie emerytury po emeryturze, wskazując, że po otrzymaniu wcześniejszej emerytury pozostawał w ubezpieczeniu przez 39 miesięcy. Wniosek został rozpatrzony przez ZUS odmownie z uwagi na niepodleganie zainteresowanego ubezpieczeniu społecznemu i emerytalno -rentowemu przez okres 30 miesięcy od przyznania świadczenia emerytalnego.

Od tej decyzji skarżący odwołał się do sądu, wnosząc o przeliczenie części socjalnej, tj. 24% kwoty bazowej. Sąd Okręgowy we Wrocławiu oddalił odwołanie skarżącego ze względu na brak podstaw do ustalenia prawa do nowego świadczenia oraz fakt, iż skarżący od nabycia uprawnień do poprzedniego świadczenia, czyli emerytury w powszechnym wieku, nie podlegał przez co najmniej 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalno-rentowym.

Skarżący zarzuca kwestionowanym przepisom, że naruszyły jego prawo do zabezpieczenia społecznego, określone w art. 65 konstytucji, i zasadę legalizmu, sprecyzowaną w art. 7 konstytucji, oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów skarżącego, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na pewne uchybienia natury formalnoprawnej pisma procesowego, które zainicjowało postępowanie.

Pierwsze zastrzeżenie dotyczy dopuszczalności kontroli w zakresie art. 27. Tak jak wspomniałam, jest to przepis, który dotyczy podstaw nabycia prawa do emerytury. Natomiast zarzuty skarżącego nie odnoszą się do zasad przechodzenia na emeryturę w wieku powszechnym. W związku z tym, zważywszy na brak uzasadnienia niekonstytucyjności tego artykułu, postępowanie w tym zakresie należy umorzyć.

Kolejne kwestia odnosi się do braku odpowiedniego uzasadnienia zarzutów skierowanych w zakresie art. 53 ust. 4 tejże ustawy. Najogólniej mówiąc, skarżący formułuje uwagi odnoszące się do demokratycznego państwa prawnego, zasady legalizmu, prawa do zabezpieczenia społecznego, natomiast nie wskazuje przy tym, w jaki sposób kwestionowane przepisy naruszają jego konstytucyjne chronione prawa i wolności. Nie wywodzi z art. 2, ani z art. 7 wolności, które byłyby naruszone przez kwestionowane przepisy. Uzasadnienie zmierza raczej w kierunku polemiki w zakresie wykładni art. 53 ust. 4, dokonanej przez ZUS i sądy, które orzekały w jego sprawie.

W związku tym w projekcie wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie ma. Wszystko jest jasne. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (12) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, sygn. akt SK 6/18. Proszę pana mecenasa o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Sprawa SK 6/18 dotyczy 4 skarg konstytucyjnych spółki z Tychów, które, ze względu nie tylko na tożsamość skarżącej, ale także na przedmiot i zaskarżone przepisy, zostały połączone w jednym postępowaniu. Przedmiotem zaskarżenia są przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, art. 123 § 2, art. 117 § 5, art. 398^{23} § 2, zdanie drugie, które

dotyczą procedury przyznawania pomocy prawnej przy sporządzaniu skargi konstytucyjnej. Także art. 66 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 roku.

Stan faktyczny jest następujący. Skarżąca została zwolniona z kosztów sądowych w związku z zamiarem sporządzenia skargi konstytucyjnej. Wystąpiła o przyznanie pełnomocnika z urzędu. Ten pełnomocnik został jej przyznany. Sporządził opinie w każdej z tych spraw, zgodnie z którą nie ma podstaw do tego, żeby w danej sprawie sporządzić skargę konstytucyjną. Skarżąca z tego tytułu była niezadowolona i uznała, że to nie jest właściwe załatwienie sprawy, z którą się zwróciła. Wystąpiła za każdym razem do sądu o wskazanie kolejnej kandydatury na pełnomocnika z urzędu, twierdząc, że momentem wyznaczenia pełnomocnika z urzędu nie jest wyznaczenie tego pełnomocnika przez właściwy organ samorządu zawodowego, ale zatwierdzenie go przez sąd.

W tych wszystkich sprawach, na podstawie zaskarżonych przepisów, m.in. art. 123 § 2, rozstrzygali referendarze, którzy za każdym razem przyjmowali, że skarżąca ma już pełnomocnika z urzędu i nie ma potrzeby, żeby wyznaczać kolejnego. Skarżąca za każdym razem składała skargę na to rozstrzygnięcie referendarza i za każdym razem skarga ta, rozpatrywana przez sąd, przy którym referendarz działa, na podstawie kolejnego zaskarżonego przepisu, czyli art. 398^{23} § 2, była rozstrzygana w ten sposób, że sąd utrzymywała takie rozstrzygnięcie, jakie wydał referendarz.

Teraz skarżąca kwestionuje następujące okoliczności: po pierwsze to, że sąd, który rozstrzyga o przyznaniu pełnomocnika z urzędu, bada to, czy są przesłanki do wniesienia skargi konstytucyjnej. W momencie kiedy uznaje, że takiej przesłanek nie ma, to przyjmuje że nie należy przyznać kolejnego pełnomocnika z urzędu. Skarżąca twierdzi, że to narusza kompetencje TK. Zdaniem skarżącej, wyłącznie TK może orzekać o tym, czy są spełnione przesłanki wniesienia skargi konstytucyjnej czy nie. Skarżąca podnosi, że w ten sposób zostają naruszone jej prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej. Podnosi także, że naruszone zostaje jej prawo do sądu, ponieważ sprawę rozstrzygał referendarz. Zostaje naruszone jej prawo do tego, żeby we właściwy sposób zostało rozpoznane jej odwołanie, czyli dwuinstancyjność postępowania. Zdaniem skarżącej fakt, że rozstrzygnięcie referendarza jest badane przez ten sam sąd, przy którym referendarz działa, nie spełnia kryteriów art. 76 ust. 1 konstytucji, który mówi o dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym.

Propozycja stanowiska zakłada, że zaskarżone przepisy: art. 123 § 2 i art. 398^{23} § 2 k.p.c. są zgodne z art. 45 ust. 1 konstytucji, a zatem z prawem do sądu. Natomiast w pozostałym zakresie skargi nie spełniają wymogów formalnych do tego, żeby były rozpoznane. Stąd jest propozycja złożenia wniosku z propozycją umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Najpierw o kwestiach formalnych w pewnym skrócie. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że część tych przepisów, w tym zakresie w jakim zostały wskazane przez skarżącą, nie była podstawą rozstrzygnięcia, ani referendarza, ani sądu, który badał rozstrzygnięcie referendarza. Sąd opierał się wyłącznie na stwierdzeniu, zgodnym ze stanem prawnym, że skarżąca ma już pełnomocnika z urzędu i w związku z tym nie ma potrzeby ustanawiania kolejnego. Natomiast fakt, że pełnomocnik z urzędu zajął stanowisko, które nie odpowiada intencji skarżącej, nie jest wystarczającą podstawą. W związku z tym nie ma podstaw do badania zaskarżonych przepisów, tak jak to zostało ujęte w skardze, czyli w tym zakresie, w jaki referendarz, czy też sąd, badają spełnienie przesłanek skargi konstytucyjnej. W tej sprawie te elementy nie były badane.

Nie ma także podstaw do tego, żeby badać zgodność art. 398^{23} § 2 k.p.c. z art. 176 konstytucji, ponieważ to jest przepis, z którego – zgodnie z przeważającym stanowiskiem doktryny, a także wieloma orzeczeniami TK, chociaż jest rozbieżność w linii orzecznictwa – wynikają prawa, które nie mogą być naruszone, a zatem nie może jego naruszenie być badane w trybie skargi konstytucyjnej. To jest przepis o charakterze wyłącznie ustrojowym.

Trzeci element formalny, który decyduje o tym, że nie można w pełnym zakresie rozpoznać tych skarg, to jest sporządzenie uzasadnienia. W trzech skargach uzasadnienie zarzutów polega na powtórzeniu treści zarzutów. Jest dość bogate orzecznictwo TK, który wskazuje, jakie kryteria powinno spełnić uzasadnienie zarzutów. Z całą pewno-

ścią sformułowanie zarzutu i uzasadnienie zarzutu, to są dwa różne elementy. Nie może uzasadnienie polegać wyłącznie na powtórzeniu treści zarzutów, co oznacza, że brak jest uzasadnienia.

Możliwe jest rozpoznanie wyłącznie prawidłowo uzasadnionych zarzutów, czyli tych, zgodnie z którym art. 123 § 2 k.p.c. narusza prawo do sądu, ponieważ, zdaniem skarżącej, referendarz nie może sprawować wymiaru sprawiedliwości, a rozstrzygnięcie o przyznaniu pełnomocnika z urzędu ma być, zdaniem skarżącej, sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Tak jest także z zarzutem dotyczącym art. 398^{23} § 2 k.p.c., mówiącym o tym, że naruszone jest prawo do sądu przez to, że procedura jest niesprawiedliwie ukształtowana, a mianowicie, że nie spełnia kryterium sprawiedliwości proceduralnej, to że sąd, przy którym działa referendarz, jest sądem właściwym do rozpoznania skargi na postanowienie referendarza sądowego.

W obydwu tych przypadkach jest podstawa do tego, żeby przyjąć, że to są przepisy zgodne z wzorcem konstytucyjnym powołanym przez skarżącą, czyli z art. 45 ust. 1. Po pierwsze, z tego powodu, że są też wcześniejsze postanowienia TK, które słusznie stoją na stanowisku, że rozstrzygnięcie o przyznaniu pełnomocnika z urzędu nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i nie jest nawet odrębną sprawą, w rozumieniu art. 45 ust. 1. Jest elementem sprawy i jako takie uregulowanie podlega ocenie z punktu widzenia art. 45 ust. 1. Jest jednak dopuszczalne w świetle tego przepisu, aby pewne techniczne czynności z zakresu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, były poddane kompetencji referendarzy sądowych. W związku z tym jest to przepis zgodny z art. 45 ust. 1 konstytucji.

To samo można powiedzieć o art. 398^{23} § 2. Nie ma żadnych podstaw, żeby stwierdzić, że rozpatrywanie skargi na postępowanie referendarza sądowego prze sąd, przy którym referendarz działa, jest działaniem, które rodzi zastrzeżenia z punktu widzenia sprawiedliwości proceduralnej, a w szczególności bezstronności, bo do tego kryterium odwołała się skarżąca. Nie ma żadnej podległości sędziego referendarzowi, nie ma też żadnego szczególnego układów interesów, który powodowałby, że sąd będzie szczególnie skłonny do utrzymania postanowienia referendarza, który działa przy danym sądzie. Nie ma więc żadnego powodu, aby stwierdzić, że to musi być środek o charakterze dewolutywnym, czyli rozpoznawany przez sąd wyższej instancji. Ten przepis także jest zgodny z art. 45 ust. 1 konstytucji.

Bardzo dziękuję. Jeżeli są pytania, to chętnie na nie odpowiem.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Pan poseł Wojciech Szarama?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Stanowisko zostało bardzo dobrze przygotowane. W pełni je podzielam.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Więcej głosów nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (12) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte.

Dziękuję państwu bardzo serdecznie za udział w dzisiejszym posiedzeniu.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.